



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1999/957
8 septembre 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL AU CONSEIL DE SÉCURITÉ SUR LA PROTECTION DES CIVILS EN PÉRIODE DE CONFLIT ARMÉ

I. INTRODUCTION

1. Le 12 février 1999, le Conseil de sécurité a tenu une séance publique sur la question de la protection des civils touchés par les conflits armés. Il a noté avec préoccupation que des civils continuaient d'être pris pour cible dans les conflits armés, en violation flagrante du droit international humanitaire et des instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme (S/PRST/1999/6). Le Conseil m'a demandé de lui présenter un rapport dans lequel figureraient des recommandations concernant les moyens par lesquels il pourrait agir afin d'améliorer la protection physique et juridique des civils dans les situations de conflit armé. Je sou mets le présent rapport au Conseil de sécurité pour faire droit à cette demande.

2. En dépit de l'adoption, au cours des 50 dernières années de différentes conventions relevant du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, il ne s'écoule pas un seul jour sans que nous voyions des citoyens sans défense être victimes, dans les situations de conflit armé, de menaces, de mauvais traitements, de tortures et d'assassinats. Qu'il s'agisse des mutilations en Sierra Leone, du génocide au Rwanda, du nettoyage ethnique dans les Balkans ou des disparitions en Amérique latine, les parties au conflit ont montré qu'elles faisaient délibérément fi de ces conventions. Les factions rebelles, les partisans armés de l'opposition et les forces gouvernementales continuent avec une fréquence préoccupante de prendre pour cible des civils innocents.

3. Le droit international humanitaire et les instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme énoncent les droits des civils et les obligations des combattants en période de conflit. Pourtant, dans le monde entier, les belligérants refusent de respecter ces instruments juridiques et ont recours à la terreur pour contrôler les populations. Ceux qui sont pris pour cible subissent de terribles épreuves et ceux qui tentent de résoudre les crises font face à d'énormes difficultés.

4. Le 12 août 1999, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des Conventions de Genève, j'ai signé, avec d'autres, un appel solennel à tous les peuples, nations et gouvernements pour qu'ils se refusent à considérer que la guerre est inévitable et travaillent sans relâche à éliminer ses causes

fondamentales; qu'ils exigent de tous ceux qui sont associés aux conflits armés qu'ils respectent les principes humanitaires essentiels et les règles du droit international; qu'ils épargnent aux civils l'angoisse de la guerre, et qu'ils favorisent les relations entre les individus, les peuples et les nations sur la base du respect de la dignité humaine, de la compassion et de la solidarité.

5. Le présent rapport contient des recommandations précises sur ce qui doit être fait pour protéger les civils, en particulier des mesures que le Conseil de sécurité peut adopter dans le cadre de son mandat. Ce rapport vise à encourager le Conseil à prendre des mesures décisives pour résoudre cette question essentielle, et à promouvoir un "climat de respect des règles". La façon dont le Conseil relèvera ce défi sera d'une importance cruciale.

II. MENACES ET VIOLENCES CONTRE LES CIVILS EN PÉRIODE DE CONFLIT ARMÉ

6. Le droit international humanitaire fixe les règles à respecter par les parties à un conflit armé concernant le traitement des civils et autres personnes protégées. La quasi-totalité des États Membres ont ratifié les Conventions de Genève de 1949¹, la majorité d'entre eux ayant signé ou ratifié les Protocoles de 1977². Il existe également des règles juridiques relevant du droit international relatif aux droits de l'homme auxquelles il ne peut y avoir aucune dérogation ou dont l'application ne peut être suspendue en cas de situation d'exception.

7. Toutefois, le fait que les parties aux conflits armés ne respectent pas la loi, d'une part, et l'absence de mécanisme d'application efficace, d'autre part, ont conduit à une situation dans laquelle les souffrances des civils sont anormalement importantes et que la communauté internationale semble impuissante à prévenir.

A. Agressions commises contre des civils

8. Dans un grand nombre des conflits armés d'aujourd'hui, les victimes civiles et les destructions des infrastructures civiles ne sont pas simplement des retombées de la guerre, mais résultent du fait que les non-combattants sont pris délibérément pour cible. La violence est souvent le fait d'entités qui ne représentent pas l'État, comme les forces irrégulières et les milices privées. Dans bien des conflits, les belligérants prennent pour cible des civils afin de

¹ À ce jour, 188 pays ont ratifié les Conventions de Genève.

² Le Protocole I additionnel aux quatre Conventions de Genève de 1949 étend la définition des "conflits armés internationaux" aux conflits armés dans lesquels la population lutte contre la domination coloniale, l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice de son droit à l'autodétermination. Le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève développe et complète l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève concernant les conflits armés "n'ayant pas un caractère international et se produisant sur le territoire de l'une des 'Hautes Parties contractantes'".

chasser ou d'éliminer certains éléments de la population ou en vue d'accélérer la capitulation des forces armées.

9. Les conflits internes d'aujourd'hui se caractérisent par le fait que l'on ne sait souvent plus très bien faire la différence entre les civils et les combattants. Il arrive souvent que les combattants vivent ou cherchent abri dans les villages et parfois utilisent des civils innocents, voire des enfants, comme boucliers humains. Dans certains cas, les communautés fournissent un soutien logistique aux groupes armés soit de leur plein gré soit sous la contrainte, et se retrouvent de ce fait pris pour cible.

10. Dans certains cas, des civils ont été systématiquement torturés et tués. Au cours du génocide de 1994 au Rwanda, des familles entières ont été exécutées chez elles et des villages entiers ont été sauvagement attaqués dans le cadre d'une campagne orchestrée d'extermination massive qui a fait plus de 500 000 victimes. En Sierra Leone, depuis 1997, plus de 5 000 civils ont été mutilés. Au Burundi, plus de 250 000 personnes ont été tuées et des centaines de milliers d'autres déplacées à maintes reprises.

B. Déplacements forcés

11. Aujourd'hui, on compte plus de 30 millions de personnes déplacées³, dont la moitié sont des enfants. Souvent victimes d'atrocités systématiques et sans protection physique adéquate, elles sont contraintes de s'enfuir, laissant derrière elles leurs biens, leurs maisons et des membres de leur famille. Depuis qu'il a été demandé d'établir le présent rapport, de larges sections de la population du Kosovo en République fédérale de Yougoslavie ont été déplacées, ainsi que des centaines de milliers d'Angolais touchés par la reprise de la guerre civile dans ce pays, pour ne donner que ces deux exemples.

12. Les déplacements forcés ont lieu aussi bien à l'intérieur des frontières nationales que par-delà. Les personnes obligées de quitter leur pays de nationalité ou de résidence permanente devraient bénéficier de la protection du droit international des réfugiés et pourtant tel n'est pas le cas pour beaucoup d'entre elles. Les personnes déplacées sont en principe couvertes par le droit de leur propre pays ainsi que par le droit humanitaire international applicable aux victimes des conflits non gouvernementaux et les instruments internationaux protégeant les droits de l'homme⁴. Néanmoins, le pays d'origine ou le gouvernement de l'État d'accueil passe souvent outre les garanties que prévoient

³ Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estime à 13,2 millions de personnes le nombre des réfugiés (les réfugiés dans le monde - 1997-1998). Le Représentant du Secrétaire général chargé d'examiner la question des personnes déplacées dans leur propre pays estime que le nombre de ces personnes se situe entre 20 et 25 millions (E/CN.4/1999/79).

⁴ Les droits des personnes déplacées sont énoncés dans les "Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays" présentés à la Commission des droits de l'homme en 1998 par le Représentant du Secrétaire général chargé d'étudier la question des personnes déplacées dans leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe).

le droit humanitaire et les instruments internationaux protégeant les droits de l'homme. Les acteurs non étatiques sont souvent peu disposés à répondre aux besoins des réfugiés et des personnes déplacées en matière de protection ou incapables de le faire. Cela a abouti à de nombreux cas d'endigement et de refoulement de réfugiés. Dans d'autres cas, les autorités nationales n'ont pas voulu reconnaître l'existence des personnes déplacées et ont entravé les efforts internationaux pour les aider et les protéger.

13. Par ailleurs, dans de nombreux conflits armés internes récents et en cours, les combattants intimident, attaquent et déplacent de manière délibérée les populations locales pour mieux assurer leur contrôle sur les ressources naturelles. Dans ces cas-là, les combattants ont recours au déplacement des populations civiles et assurément en tirent parti.

C. Présence de combattants et d'éléments armés dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées accueillant des civils

14. Malgré la promesse d'un refuge temporaire, les camps ne garantissent pas toujours la protection des civils. Du fait de l'incapacité de maintenir le caractère purement civil et humanitaire des camps, les civils peuvent se retrouver vivant côte à côte avec des combattants ou d'autres éléments armés. Dans ces conditions, les secours peuvent être détournés en faveur des membres de factions belligérantes qui n'ont pas droit à la protection ou à l'assistance internationale. Par ailleurs, les factions belligérantes contrôlent souvent les mouvements des réfugiés, entravant le retour ou d'autres solutions viables.

15. La présence de combattants dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées peut déstabiliser la situation dans l'ensemble d'une région. L'exemple le plus frappant a été l'infiltration des camps de réfugiés au Zaïre (à présent République démocratique du Congo) et au Rwanda à la fin de la guerre civile en 1994 par les milices Interahamwe et Impuzamugambi et les restes de l'ex-armée rwandaise. De tels éléments compromettent également la sécurité et la protection des civils, en particulier des enfants, qui peuvent être enrôlés de force. Les camps dans les États voisins du pays d'origine des réfugiés sont souvent installés trop près de la frontière et deviennent militarisés et donc susceptibles d'être la cible d'attaques, d'intrusions militaires et d'infiltrations transfrontières.

D. Problèmes particuliers rencontrés par les enfants

16. Selon les estimations du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2 millions d'enfants ont été tués comme conséquence directe d'un conflit armé au cours des 10 dernières années. Un nombre trois fois plus élevé ont été blessés ou handicapés pour la vie. Plus nombreux encore sont ceux qui meurent de malnutrition et de maladie, et plus de 300 000 enfants de moins de 18 ans ont été impitoyablement exploités comme soldats au sein des armées gouvernementales ou de groupes d'opposition armés dans des conflits en cours⁵. Inévitablement,

⁵ Voir rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour la protection des enfants en période de conflit armé, en date du 12 octobre 1998 (A/53/482, par. 18 à 22).

un grand nombre des enfants recrutés dans les forces armées sont privés de leurs droits fondamentaux, y compris le droit à l'unité de la famille et à l'éducation. Innombrables sont les enfants qui souffrent de blessures affectives graves du fait des expériences qu'ils ont vécues et des événements dont ils ont été témoins.

17. Le rapport Machel sur l'impact des conflits armés sur les enfants (A/51/306 et Add.1) a appelé l'attention sur les aspects de la protection des enfants dans les conflits armés pour lesquels il importe de formuler de nouvelles politiques et d'adopter des programmes opérationnels. Une attention particulière est appelée sur les violations flagrantes des droits des enfants qui, en tant que soldats, sont contraints de participer à des campagnes de mutilations, à des viols, à des actes de violence contre les femmes et à des sévices sexuels.

E. Problèmes particuliers rencontrés par les femmes

18. Les situations d'urgence complexes n'ont pas les mêmes incidences sur les femmes que sur les hommes. Alors que les combattants sont essentiellement des hommes, les femmes et les enfants sont représentés de façon disproportionnée parmi les civils touchés par un conflit. Cette situation augmente de façon spectaculaire le nombre d'enfants et de femmes chefs de ménage, ce qui modifie du jour au lendemain leur rôle traditionnel et augmente leur charge de travail. Le déchirement du tissu social et la désintégration des familles en période de conflit armé ont pour effet d'exposer tout particulièrement les femmes et les jeunes filles à des actes de violence sexospécifiques et à l'exploitation sexuelle, y compris le viol et la prostitution forcée. Les femmes constituent également la majorité des réfugiés et des personnes déplacées : ainsi donc le fardeau du déplacement décrit ci-dessus pèse de façon disproportionnée sur les femmes. Les hommes, par contre, ont été les principales victimes d'exécutions sommaires massives au cours d'un certain nombre de guerres récentes.

F. Entraves à l'assistance humanitaire et à l'accès aux organismes humanitaires

19. En période de conflit, les combattants prennent pour cible les civils, notamment en limitant leur accès à l'aide alimentaire et à d'autres formes d'assistance dont dépend leur survie, quand ils ne s'efforcent pas carrément de les affamer. En 1992, en Somalie, par exemple, les parties au conflit ont délibérément entravé l'acheminement des denrées alimentaires et des fournitures médicales essentielles, alors que, lors du siège des enclaves en Bosnie-Herzégovine, les civils étaient systématiquement privés de l'assistance nécessaire à leur survie.

20. Rien que cette année, des restrictions imposées à l'accès des organismes humanitaires à ceux qui avaient besoin de leur aide ont mis en péril des centaines de milliers de personnes en Angola, au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) et en Sierra Leone. En l'absence de toute présence internationale, les civils touchés par les conflits dans ces régions sont à la merci des parties belligérantes et tributaires de ces dernières en ce qui concerne les fournitures dont ils ont besoin.

G. Le personnel des organismes humanitaires et des missions de maintien de la paix pris pour cible

21. Le personnel des organismes humanitaires et des missions de maintien de la paix sont de plus en plus souvent la cible d'actes de violence organisée. L'emblème protecteur de la Croix-Rouge internationale ainsi que du Croissant-Rouge, et le drapeau des Nations Unies, qui représentent l'impartialité du personnel chargé des secours, semblent offrir moins de protection que jamais. Les menaces dirigées contre le personnel des organismes de secours et des missions de maintien de la paix limitent encore davantage l'aptitude des organismes humanitaires d'assurer l'acheminement de l'assistance aux populations vulnérables.

22. Ces dernières années, des fonctionnaires des Nations Unies et autres agents humanitaires ont perdu la vie en Afghanistan, en Angola, en Bosnie-Herzégovine, au Burundi, en El Salvador, en Éthiopie, dans la Fédération de Russie (Tchéchénie), en Géorgie, en Haïti, en Iraq, en Ouganda, au Rwanda, en Sierra Leone, en Somalie, au Soudan et au Tadjikistan, alors que d'autres ont été enlevés en Bosnie-Herzégovine, dans la Fédération de Russie (Tchéchénie), en Géorgie, au Guatemala, au Libéria, au Pérou, en Somalie, au Soudan et au Tadjikistan. La mort, les blessures et le harcèlement sont pratiquement devenus le lot quotidien du personnel humanitaire.

H. Disponibilité généralisée d'armes de petit calibre et utilisation persistante de mines terrestres antipersonnel

23. Le recours généralisé aux armes de petit calibre, aux armes légères et aux mines terrestres antipersonnel a eu d'importantes incidences sur la portée et l'intensité de la violence qui touche la population civile en période de conflit armé. L'absence de contrôle efficace sur le transfert d'armes de petit calibre ainsi que leur faible coût en font des armes populaires dans les conflits d'aujourd'hui. Ces armes légères et faciles à utiliser transforment plus facilement des enfants en soldats. Le fait que des combattants n'ayant subi aucune instruction peuvent facilement s'en procurer a également grandement augmenté les risques qui pèsent sur l'acheminement de l'assistance humanitaire dans les régions touchées.

24. Des millions de mines terrestres antipersonnel peu coûteuses et d'autres munitions non explosées constituent le leg mortel de plus d'une douzaine de guerres. Elles tuent et mutilent des milliers de civils chaque année. Les mines terrestres interdisent également l'accès à la terre aux fins d'agriculture, empêchent l'acheminement de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement et perturbent ou retardent la réinstallation et la réinsertion des personnes déplacées et des réfugiés rapatriés.

I. Conséquences humanitaires des sanctions

25. L'expérience récente a montré que les sanctions ont des conséquences extrêmement négatives pour les populations civiles, en particulier les enfants et les femmes. Les comités des sanctions créés par le Conseil de sécurité pour surveiller la mise en oeuvre des régimes de sanctions ont récemment pris des mesures pour rationaliser et accélérer la procédure d'approbation des exemptions

humanitaires. Néanmoins, les effets collatéraux de ces mesures continuent d'être préoccupants dans de nombreux cas.

26. Les sanctions et les embargos régionaux sont un sujet de préoccupation particulier. Souvent imposées à la hâte par les pays voisins sans que ceux-ci disposent de directives précises concernant les mesures à prendre pour en limiter autant que possible l'impact humanitaire, les sanctions régionales ont entravé l'acheminement de l'assistance humanitaire d'urgence au cours des dernières années, en particulier en Sierra Leone et au Burundi. Les obstacles posés à l'examen efficace des exemptions humanitaires par les autorités régionales ayant imposé des sanctions ont, en plusieurs occasions, empêché les opérations humanitaires des Nations Unies d'acheminer l'assistance nécessaire d'urgence.

III. MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ – LE RÔLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT ARMÉ

27. Dans la déclaration de son Président, en date du 12 février 1999 (S/PRST/1999/6), le Conseil de sécurité a noté que les souffrances infligées à un grand nombre de civils dans les situations de conflit résultent de l'instabilité, à laquelle il arrive, qu'elles ajoutent et contribuent dans certains cas à la recrudescence des affrontements. Ayant à l'esprit la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales qui lui incombe, il affirme que la communauté internationale se doit d'aider et de protéger les populations civiles touchées par les conflits armés. Le Conseil s'est également déclaré prêt à remédier, conformément à la Charte des Nations Unies, aux situations dans lesquelles des civils ont, en tant que tels, été pris pour cible ou dans lesquelles l'acheminement de l'assistance humanitaire ou civile a été délibérément entravée.

28. La déclaration susmentionnée souligne le lien étroit qui existe entre les violations systématiques et généralisées des droits des civils et les ruptures de la paix et de la sécurité internationales.

29. Il est maintenant généralement admis que le maintien de la paix et de la sécurité internationales requiert que le Conseil de sécurité prenne les mesures à tous les stades d'un conflit ou d'un conflit potentiel. Autant que faire ce peut, des mesures doivent être prises pour s'attaquer aux causes profondes du conflit et empêcher que des différends ne dégèrent en actes de violence. Lorsque, pour quelque raison que se soit, ces démarches préventives ne peuvent être menées à bien de façon efficace ou ont échoué, l'accent doit être mis sur la nécessité de réduire autant que possible les conséquences de la violence pour les populations civiles et de chercher à mettre fin aux hostilités. Au lendemain d'une guerre, tous les efforts doivent être axés sur le maintien de la paix et la consolidation de la paix, notamment la réconciliation des groupes qui se sont affrontés lors du conflit et l'administration de la justice à ceux qui ont violé le droit humanitaire international ou les autres instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme.

30. Dans une série de résolutions qu'il a adoptées depuis 1991, le Conseil de sécurité a réaffirmé "la responsabilité principale du maintien de la paix et de

la sécurité internationales" qui lui incombe, comme l'énonce l'Article 24 de la Charte. Le Conseil a également reconnu que les violations massives et systématiques des instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme et du droit international humanitaire menacent la paix et la sécurité internationales, et doivent donc retenir son attention et l'amener à prendre les mesures qui s'imposent.

31. Dans sa résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, relative à l'Iraq, le Conseil de sécurité a reconnu que la répression des populations civiles a eu des conséquences qui menaçaient la paix et la sécurité internationales dans la région. Dans sa résolution 941 (1994) du 23 septembre 1994 relative à la Bosnie-Herzégovine, le Conseil a reconnu que le nettoyage ethnique constituait une violation flagrante du droit international humanitaire et faisait peser une lourde menace sur l'effort de paix. Dans sa résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994, relative au Rwanda, le Conseil a indiqué que les actes de génocide et autres violations flagrantes, généralisées et systématiques du droit international humanitaire faisaient peser une menace sur la paix et la sécurité internationales. Dans sa résolution 1203 (1998) du 24 octobre 1998, relative au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie), le Conseil de sécurité a affirmé que la situation à l'intérieur des frontières du pays continuait de faire peser une menace sur la paix et la sécurité dans la région. Enfin, et plus récemment, dans sa résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, relative au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie), le Conseil a réaffirmé le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, mais a également chargé une mission des Nations Unies de rétablir et de maintenir la sécurité dans le territoire de la province.

32. L'intérêt croissant que le Conseil de sécurité porte au sort des civils en période de conflit armé est renforcé par les fréquentes réunions d'information organisées à son intention concernant la situation humanitaire dans les pays touchés par un conflit et s'est traduit par la création, par le Conseil, de tribunaux criminels spéciaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

33. La diplomatie préventive, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix se renforcent mutuellement et doivent parfois se dérouler simultanément si l'on veut que le Conseil adopte une approche globale et intégrée de la protection des civils en période de conflits armés. Dans la déclaration de son Président en date du 12 février 1999, le Conseil considérait qu'il importait que les États Membres et les organisations et institutions internationales abordent le problème de la protection des civils dans les situations de conflit armé dans une optique englobante et coordonnée. En effet, c'est précisément dans ce contexte que le Conseil a demandé l'établissement du présent rapport contenant des recommandations concrètes concernant les moyens par lesquels il pourrait agir dans son domaine de compétence afin d'améliorer la protection physique et juridique des civils dans les situations de conflit armé.

34. Dans la section qui suit, je me suis étendu sur un certain nombre de recommandations précises que j'invite le Conseil à examiner. Ces recommandations sont issues des consultations approfondies que j'ai eues, notamment, comme le Conseil l'avait demandé, avec le Comité permanent interinstitutions. Elles portent sur les mesures à prendre à tous les stades d'un conflit et proposent une large gamme d'activités relatives à la protection

aussi bien juridique que physique. Elles vont des mesures visant à promouvoir le respect du droit international, grâce à des initiatives politiques et diplomatiques visant à influencer sur le comportement des parties à un conflit, aux mesures coercitives visées au Chapitre VII de la Charte.

IV. MESURES RECOMMANDÉES POUR RENFORCER LA PROTECTION JURIDIQUE

35. La protection des civils touchés par les conflits armés serait en grande partie assurée si les combattants respectaient les dispositions du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme. Les recommandations qui figurent dans la présente section visent donc à déterminer comment le Conseil de sécurité peut promouvoir le plein respect du droit humanitaire, du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés par les États et par d'autres protagonistes, en particulier par les parties à des conflits. Ces recommandations contiennent aussi des propositions d'action à l'adresse du Conseil pour garantir que les violations de ces instruments fassent l'objet de procédures judiciaires appropriées.

A. Ratification et application des instruments internationaux

36. Les instruments internationaux sont des outils essentiels pour assurer la protection juridique des civils touchés par des conflits armés et c'est donc sur eux que doit porter le gros des efforts du Conseil de sécurité. Tout d'abord, ces efforts doivent tendre à encourager les États Membres à ratifier les principaux instruments, à prendre des mesures pour en assurer l'application et pour sensibiliser les forces armées et la police nationales ainsi que tous les secteurs de la société à l'existence de ces normes internationales fondamentales et à en accepter les dispositions. Pour susciter ce "climat de respect", les États Membres devraient mettre à profit les services techniques des organes des Nations Unies et d'autres organisations appropriées, dont le Comité international de la Croix-Rouge, favoriser l'incorporation de ces instruments internationaux à la législation nationale, créer des institutions nationales fortes, chargées de la diffusion, du suivi et de l'application effective de ces instruments, et mettre sur pied, à l'intention des forces armées et de la police, des programmes systématiques de formation au droit international humanitaire, au droit relatif aux droits de l'homme et au droit des réfugiés, y compris aux dispositions concernant les droits de l'enfant et la parité entre hommes et femmes. À ce propos, il serait fort utile que les États Membres échangent des informations sur les meilleures pratiques en vigueur touchant la mise en oeuvre des principaux instruments du droit international humanitaire, du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés⁶.

⁶ Les principaux instruments du droit international humanitaire sont les quatre Conventions de Genève (1949) et les deux Protocoles additionnels (1977), dont le second porte sur les conflits armés internes. Les principaux traités relatifs aux droits de l'homme sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), la Convention internationale sur

Je recommande que le Conseil de sécurité :

1. Prie instamment les États Membres de ratifier les principaux instruments du droit international humanitaire, du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés, de retirer leurs réserves et de prendre toutes les mesures législatives, judiciaires et administratives appropriées pour appliquer ces instruments, y compris en les diffusant dans tous les secteurs de la société, et de faire rapport au Conseil de sécurité sur les mesures qu'ils auront adoptées à cet égard.

2. Engage les États Membres et les parties intéressées autres que l'État, selon qu'il convient, à se conformer aux instruments internationaux du droit humanitaire, du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés, en particulier à observer les droits auxquels il ne peut être dérogé et qui sont énumérés à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷.

B. Crimes de guerre et responsabilité de ceux qui les commettent

37. Il n'est que trop fréquent que ceux qui se rendent coupables de violations massives et systématiques du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme ne soient pas poursuivis par les autorités de leur pays. L'établissement par le Conseil de sécurité des tribunaux spéciaux chargés de poursuivre et de punir les auteurs de crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda a représenté un grand pas en avant pour combler cette lacune et pour combattre la culture de l'impunité. L'adoption, en 1998, du Statut de la Cour pénale internationale permet la mise en place d'un mécanisme global de lutte contre l'impunité, qui peut aussi servir d'instrument de dissuasion. Pour que le droit international soit respecté et la justice

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984). Les principaux instruments du droit des réfugiés sont la Convention relative au statut des réfugiés (1951) et son Protocole (1967). D'autres instruments pertinents sont la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (1997), la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (1994), le Statut de la Cour pénale internationale (1998), la Convention sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954) et son Protocole (1999) et la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (1980) et les quatre Protocoles qui y sont annexés.

⁷ L'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'autorise aucune dérogation au droit d'être protégé de la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale dans le cadre de l'application du droit international humanitaire en cas de conflit armé. Les violations les plus fréquentes de droits auxquels on ne peut déroger sont les exécutions sommaires et arbitraires, la torture, les traitements cruels et dégradants et l'esclavage (le travail forcé).

/...

rendue, il est indispensable de pouvoir appréhender et juger les personnes sur qui pèse l'accusation de crimes de guerre.

38. À ce sujet, je rappelle aussi la recommandation que j'ai faite au Conseil de sécurité dans mon rapport intitulé "Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique", à savoir que ceux qui portent les armes soient tenus, de par le droit international, de verser une réparation financière aux civils qu'ils auront délibérément attaqués et qu'il conviendrait d'établir un dispositif juridique international qui faciliterait la recherche et la saisie des avoirs des combattants incriminés et de leurs chefs.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

3. Envisage, en cas de non-respect, d'avoir recours aux mesures coercitives énoncées au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour que soient suivis d'effet les ordres et les demandes d'arrêter et de livrer les personnes accusées qui ont été formulés respectivement par les deux tribunaux existant à l'heure actuelle, le Tribunal spécial pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal spécial pour le Rwanda.

4. Prie instamment les États Membres de ratifier le Statut de la Cour pénale internationale, qui offre un moyen concret de faire respecter le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme⁸.

5. Encourage, en attendant l'établissement de la Cour pénale internationale, l'élaboration de mécanismes judiciaires et d'enquête, à composante nationale et internationale, qui puissent être mis en oeuvre lorsqu'il semble improbable, en raison de la mauvaise volonté ou de l'incapacité des parties concernées, que les responsables d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre soient traduits devant les tribunaux, nationaux ou internationaux.

6. Demande instamment aux États Membres d'adopter des lois permettant de poursuivre les personnes coupables d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Les États Membres devraient traduire devant les tribunaux les personnes se trouvant sous leur juridiction ou sur leur territoire qui ont commis des violations graves du droit international humanitaire, en se fondant sur le principe de la juridiction universelle, et faire rapport à ce sujet au Conseil de sécurité.

C. Lacunes du droit international en vigueur

1. Personnes déplacées dans leur propre pays

39. En 1992, en réponse à une demande de la Commission des droits de l'homme, le Secrétaire général de l'époque a nommé un représentant qu'il a chargé d'examiner la question de la protection des personnes déplacées dans leur propre

⁸ En juin 1999, seuls trois des 82 États signataires du Statut de la Cour pénale internationale avaient présenté leur instrument de ratification. Cinquante-sept autres ratifications sont nécessaires pour que ce statut entre en vigueur.

pays. Comme il n'existait pas de cadre juridique international où seraient clairement énoncés les droits et libertés de ces personnes, le Représentant du Secrétaire général a élaboré des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays qui s'inspirent des dispositions des instruments en vigueur en matière de droit international humanitaire et de droit relatif aux droits de l'homme. Ces principes ont été présentés en 1998 à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe).

Je recommande que le Conseil de sécurité :

7. Encourage les États, dans les cas de déplacements internes massifs, à suivre les conseils juridiques donnés dans les Principes directeurs relatifs au déplacement interne de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

2. Âge minimum d'enrôlement dans les forces armées et autres groupes armés

40. Quinze ans est à l'heure actuelle l'âge minimum admis à l'échelon international pour l'enrôlement et pour la participation à des hostilités⁹. Le Statut de la Cour pénale internationale (1998) classe dans la catégorie des crimes de guerre la conscription, le recrutement ou l'utilisation d'enfants âgés de moins de 15 ans. La Convention de l'Organisation internationale du Travail concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants (1999) interdit le recrutement forcé ou obligatoire, en vue de la participation à un conflit armé, d'enfants âgés de moins de 18 ans, mais autorise l'enrôlement volontaire et le recrutement à des fins autres que le combat. La Charte africaine des droits et du bien-être des enfants (1990) interdit le recrutement ou l'utilisation d'enfants de moins de 18 ans. Aucune de ces trois conventions n'est en vigueur à l'heure actuelle et les efforts faits par la Commission des droits de l'homme pour adjoindre à la Convention relative aux droits de l'enfant et pour faire adopter un protocole facultatif qui porterait à 18 ans l'âge minimum d'enrôlement dans les forces armées et de participation à des hostilités n'ont pas encore abouti.

41. Bien que la législation nationale de la plupart des États Membres fixe à 18 ans l'âge du service militaire obligatoire, cette règle est malheureusement peu respectée en temps de conflit armé. La situation est encore compliquée par le fait que la plupart des enfants qui participent en tant que soldats à un conflit armé sont engagés dans les rangs de groupes armés qui ne sont pas sous le contrôle de l'État et dont la structure, sur le plan du commandement et des responsabilités, est souvent imprécise.

42. En octobre 1998, j'ai annoncé l'âge minimum que devaient avoir les personnes que les États Membres mettent à la disposition des forces de maintien

⁹ Il convient toutefois de noter que, aux termes du paragraphe 3 de l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les États Parties s'abstiennent d'enrôler dans leurs forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 15 ans. Lorsqu'ils incorporent des personnes de plus de 15 ans mais de moins de 18 ans, les États Parties s'efforcent d'enrôler en priorité les plus âgées.

de la paix des Nations Unies et demandé aux pays contributeurs d'inclure de préférence dans leurs contingents des hommes âgés d'au moins 21 ans et, en tout état de cause, de ne pas y incorporer de jeunes de moins de 18 ans. J'ai aussi prié les États Membres de ne pas envoyer, pour les opérations de maintien de la paix, de membres de la police civile et d'observateurs militaires ayant moins de 25 ans. Cette décision a été motivée par le souci de donner en exemple le personnel qui revêt l'uniforme des Nations Unies aux forces de police et aux forces armées de par le monde.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

8. Prie instamment les États Membres de soutenir la proposition tendant à porter à 18 ans l'âge minimum d'enrôlement dans les forces armées et de participation à des hostilités et d'accélérer la rédaction d'un protocole facultatif sur la situation des enfants qui participent à des conflits armés, protocole se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, pour que l'Assemblée générale puisse examiner ce texte.

9. Enjoigne aux parties à un conflit qui ne sont pas des États de s'abstenir de recruter des enfants de moins de 18 ans, faute de quoi ils s'exposeraient aux sanctions qui seraient prévues en pareil cas.

3. Sécurité du personnel humanitaire

43. La Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, qui est entrée en vigueur le 15 janvier 1999, couvre le personnel des Nations Unies et le personnel associé qui participent à des opérations explicitement autorisées par le Conseil de sécurité ou par l'Assemblée générale. J'estime qu'il se dégage maintenant un consensus quant au fait qu'il serait bon d'étendre la portée de la Convention de 1994 à d'autres catégories de personnel des Nations Unies et de personnel associé que cet instrument ne protège pas aujourd'hui, y compris les agents locaux. Les États devraient aussi envisager d'adopter en la matière des lois appropriées.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

10. Demande instamment aux États Membres qui ne l'ont pas encore fait de ratifier la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et encourage les États qui l'ont déjà ratifiée à en appliquer intégralement les dispositions.

11. Invite l'Assemblée générale à travailler d'urgence à l'élaboration d'un protocole se rapportant à la Convention de 1994, qui étendrait la portée de la protection juridique assurée par cet instrument à tout le personnel des Nations Unies et au personnel associé¹⁰.

¹⁰ Voir le point de presse du 29 octobre 1998, publié par le Bureau du porte-parole du Secrétaire général.

V. MESURES RECOMMANDÉES POUR RENFORCER
LA PROTECTION PHYSIQUE

44. Outre ces mesures d'ordre juridique, le Conseil de sécurité peut contribuer à améliorer la protection des civils dans les conflits armés par des mesures politiques et diplomatiques ainsi que par des mesures de maintien de la paix ou des mesures de coercition prises en vertu des Chapitres VI, VII ou VIII de la Charte. Les recommandations présentées ci-après concernent donc la façon dont le Conseil peut renforcer la protection physique des civils au moyen d'une large gamme de mesures pouvant être appliquées à des stades différents d'un conflit.

A. Prévention des conflits

45. Le but principal de l'Organisation des Nations Unies, tel qu'énoncé au paragraphe 1 de l'Article I de la Charte, consiste à "maintenir la paix et la sécurité internationales" par des mesures visant à "prévenir et écarter les menaces à la paix". Le Conseil ayant la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, il doit impérativement consacrer une plus grande attention à la prévention des conflits et il doit diriger efficacement et soutenir vigoureusement les efforts menés en ce sens. Dans ce contexte, j'ai souligné dans le rapport que j'ai présenté en juillet 1997 sur la réforme de l'Organisation qu'il faut donner une place plus grande à une action préventive adéquate et menée au bon moment et qu'au XXI^e siècle, l'Organisation des Nations Unies devra de plus en plus privilégier ces mesures de prévention.

46. Les causes des conflits sont complexes et elles doivent être abordées dans leur intégralité; il y a néanmoins un certain nombre de mesures que le Conseil, agissant dans son domaine de compétence, peut prendre pour déceler les risques de conflit beaucoup plus tôt que cela n'est le cas actuellement et pour prévenir l'ouverture des hostilités. Par exemple, les mécanismes d'alerte rapide sont considérés généralement comme ayant un rôle important à jouer dans la prévention des conflits, pour peu qu'une action adéquate soit prise rapidement à la suite des avertissements ainsi donnés.

47. La Force de déploiement préventif que l'Organisation a envoyée dans l'ex-République yougoslave de Macédoine est un bon exemple d'action rapide et efficace de prévention des conflits. Le Conseil devrait envisager de recourir à cette formule dans d'autres cas. Un déploiement préventif est particulièrement utile là où les séquelles d'anciens conflits augmentent le risque de violations massives des droits de l'homme. Il importe aussi de se souvenir que, si les massacres et les atrocités peuvent se propager de façon foudroyante, ce n'est habituellement qu'à l'issue d'une planification considérable et d'un déploiement de milices ou d'autres forces.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

12. Envisage de déployer dans certains cas une opération préventive de maintien de la paix ou une autre forme de présence préventive.

13. Ait davantage recours à d'autres moyens prévus dans des dispositions de la Charte, par exemple les Articles 34 à 36 – aux termes desquels il peut enquêter sur des différends le plus tôt possible, inviter les États Membres à attirer son

attention sur un différend et recommander les procédures appropriées de règlement d'un différend – et renforce la valeur de l'Article 99 en agissant concrètement au sujet de menaces à la paix et la sécurité qui sont portées à son attention par le Secrétariat.

14. Établisse des groupes de travail du Conseil, dont chacun serait consacré à l'examen d'une situation précaire, afin de mieux comprendre les causes et les conséquences du différend et de disposer d'un organe au sein duquel envisager les options s'offrant dans chaque cas pour prévenir des hostilités.

15. Utilise les informations et analyses relatives aux droits de l'homme émanant d'organes d'experts indépendants créés en vertu d'instruments internationaux et de mécanismes créés par la Commission des droits de l'homme, ainsi que d'autres sources fiables, en vue d'une éventuelle action préventive de la part de l'Organisation.

B. Mesures de confiance

1. Médias

48. Le rôle des médias dans les conflits armés appelle une attention particulière. Le génocide au Rwanda et les crimes contre l'humanité commis en Bosnie-Herzégovine ont été déclenchés en partie par des campagnes de haine nationaliste et ethnocentrique propagées au moyen des médias. Le respect de la souveraineté nationale et de la liberté de la presse fait qu'il peut être difficile de s'attaquer aux médias incitant à la haine. Pourtant, il est de toute évidence indispensable de faire tout le nécessaire pour éviter l'incitation ouverte à la violence contre tel ou tel groupe. Je donnerai par conséquent pour instructions aux services compétents du Siège, ainsi qu'à mes représentants et aux coordonnateurs résidents dans les pays concernés, d'encourager et de soutenir l'émission de programmes objectifs ou d'autres campagnes médiatiques, y compris des initiatives visant à démentir les rumeurs, à rétablir la vérité en cas de désinformations et à promouvoir un libre échange de l'information. J'ai aussi décidé de lancer une réflexion internationale sur les moyens de contrer les médias qui incitent à la violence contre les civils.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

16. Dans les situations de conflit ouvert, veille à ce que, chaque fois que nécessaire, les mesures voulues soient adoptées pour contrôler les médias qui incitent à la haine ou pour fermer leurs installations.

17. Veille à ce que les missions de maintien de la paix, de rétablissement de la paix et de renforcement de la paix organisées par l'ONU comprennent un élément information, qui puisse diffuser des informations sur le droit international humanitaire et les droits de l'homme, en ce qui concerne en particulier l'éducation pour la paix et la protection des enfants, diffusant aussi des informations objectives sur les activités de l'ONU, et encourage la mise en place d'un tel élément dans les missions organisées sur le plan régional.

2. Autres mécanismes

49. Ces dernières années, de différents types de mesures de confiance ont été mises à l'essai dans la phase de renforcement de la paix qui suit immédiatement un conflit, notamment les suivantes : mesures visant à encourager les visites et les échanges entre membres de groupes précédemment en guerre; organisation de manifestations culturelles et sportives; ajustement des règlements relatifs à la délivrance de documents officiels tels que passeports, cartes d'identité et plaques d'immatriculation; et organisation de conférences et de colloques réunissant des spécialistes et experts originaires de différentes régions du pays. Certaines de ces activités peuvent également être utiles lors des premiers stades des hostilités avant que le conflit ne soit vraiment ancré ou servir de moyen de sortir d'une impasse lors de négociations menées pour régler le différend. J'ai donc décidé d'établir, à l'intention des opérations de renforcement de la paix, un manuel de règles de bonne pratique, qui préciserait les mesures de confiance pouvant être utiles dans ces opérations.

50. Dans ce domaine, le Conseil pourrait juger utile de collaborer avec des ONG et d'autres membres de la société civile, dont l'expérience et la compétence peuvent être précieuses pour renforcer la confiance.

C. Accès humanitaire

51. Les États ont l'obligation de faire en sorte que les populations touchées aient accès à l'assistance dont elles ont besoin pour survivre. Si un État n'est pas en mesure de s'acquitter de cette obligation, la communauté internationale est tenue de faire le nécessaire pour qu'une aide humanitaire leur soit offerte. Le déploiement rapide d'opérations d'aide humanitaire est critique lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de civils victimes de conflits armés. Pour que l'intervention soit efficace et rapide, il faut qu'il soit possible d'accéder librement à tous ceux qui sont dans le besoin. De ce fait, les organisations humanitaires doivent constamment négocier avec les parties au conflit pour obtenir et maintenir la possibilité d'accéder aux civils dans la sécurité, ainsi que des garanties de sécurité pour leur personnel. Ce faisant, les organisations doivent pouvoir maintenir un dialogue avec des acteurs autres que l'État sans pour autant leur octroyer une légitimité politique.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

18. **Souligne dans ses résolutions, à l'ouverture d'un conflit, qu'il est capital que les populations civiles aient pleinement accès à l'assistance humanitaire et que les parties concernées, y compris les acteurs autres que l'État, coopèrent pleinement avec le coordonnateur humanitaire des Nations Unies pour assurer cet accès et garantissent la sécurité des organismes humanitaires, conformément aux principes de la solidarité humanitaire, de la neutralité et de l'impartialité, et fasse savoir avec force que tout manquement à cet égard se soldera par l'imposition de sanctions ciblées.**

19. **Demande instamment aux États Membres voisins de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire et leur demande d'appeler son attention sur toute question qui pourrait porter atteinte au droit qu'ont les civils d'avoir accès à l'aide humanitaire, ce qui constitue une question touchant la paix et la sécurité.**

D. Mesures spéciales destinées aux enfants et aux femmes

52. Dans la résolution qu'il a adoptée le 25 août 1999 au sujet des enfants et des conflits armés, le Conseil a noté, entre autres, les efforts récemment déployés pour mettre fin à l'utilisation d'enfants comme soldats, en particulier la Convention No 182 de l'OIT qui interdit le travail forcé ou obligatoire. Le Conseil a aussi pris note du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, qui qualifie de crime de guerre la conscription ou l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou le fait de les faire participer directement aux hostilités. Il a condamné énergiquement le fait de prendre pour cible les enfants dans des situations de conflit armé, a exhorté toutes les parties à s'acquitter scrupuleusement de leurs obligations en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et a souligné que tous les États sont tenus de mettre un terme à l'impunité. Le Conseil ayant ainsi reconnu l'importance de la protection des enfants, il existe désormais un environnement propice à l'examen de nouvelles mesures concrètes dans ce domaine.

53. La vulnérabilité particulière des femmes dans les conflits armés modernes est bien connue. Il convient de prendre des mesures pour atténuer cette vulnérabilité à toutes les étapes du conflit. Je demande aux organismes intéressés de mettre en place des systèmes de surveillance et d'information permettant de documenter les cas de violation des droits des femmes et des enfants lors des conflits.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

20. Veille, le cas échéant, à ce que toutes les opérations de maintien de la paix et de renforcement de la paix tiennent pleinement compte du fait que les enfants et les femmes ont particulièrement besoin de protection et d'assistance.

21. Exige systématiquement des parties aux conflits qu'elles prennent des mesures visant spécifiquement à répondre aux besoins de protection et d'assistance des enfants et des femmes. Il pourrait s'agir, par exemple, de la promotion de "journées de vaccination" ou d'autres initiatives de ce type.

E. Sanctions ciblées

54. Il faut se féliciter des efforts poursuivis par les États Membres afin d'élaborer des régimes de sanctions mieux ciblés. La notion de "sanctions ciblées"¹¹, y compris les sanctions financières, comme le gel des avoirs à

¹¹ Les sanctions ciblées, également appelées sanctions "intelligentes", comprennent les mesures suivantes : gel des avoirs financiers des membres d'un régime ou des élites qui les soutiennent; suspension de crédits et subventions; interdiction ou restriction de l'accès aux marchés financiers étrangers; embargos commerciaux sur les armes et les produits de luxe; interdiction de vol; sanctions politiques, comme l'isolement diplomatique et les retraits d'accréditation; interdiction de voyager à l'étranger, refus de visas et interdiction de poursuivre des études à l'étranger pour les membres du régime visé et leur famille. Les sanctions ciblées ont des effets moins brutaux que les sanctions globales, réduisant de ce fait les coûts humanitaires, la

l'étranger, les embargos commerciaux sur les armes et les produits de luxe et l'interdiction de voyager, constitue un moyen potentiellement utile d'exercer des pressions sur les élites visées, tout en réduisant au maximum l'impact humanitaire négatif sur les populations civiles vulnérables, qui est une caractéristique des sanctions économiques globales¹². Avec la collaboration de divers États Membres et d'organisations de la société civile, je suis résolu à poursuivre un certain nombre d'efforts en cours, afin d'améliorer l'efficacité des sanctions ciblées.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

22. Recourt plus largement aux sanctions ciblées, afin de dissuader et de retenir ceux qui commettent des violations flagrantes du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, ainsi que les parties à des conflits qui ne cessent de braver ses résolutions, défiant son autorité.

23. Mette en place un mécanisme permanent d'évaluation technique et des régimes de sanctions régionaux pouvant utiliser les informations fournies par les membres du Conseil, les institutions financières compétentes, le Secrétariat, les organisations et autres acteurs humanitaires, afin de déterminer l'impact probable des sanctions sur les civils¹³.

24. Développe les normes et règles visant à réduire au maximum l'impact humanitaire des sanctions, sur la base des propositions faites par le Président du Conseil aux comités des sanctions et veille en particulier à ce que les sanctions soient assorties d'exemptions humanitaires obligatoires, immédiates et exécutoires.

25. Demande aux organisations régionales ou groupes de pays de communiquer des informations détaillées sur la mise en place de mécanismes en matière de

désorganisation des échanges non militaires, les risques d'émergence de marchés noirs, l'apparition de besoins supplémentaires en matière d'aide humanitaire ainsi que l'impact négatif sur les infrastructures sociales.

¹² Je suis encouragé par le fait que les résolutions adoptées récemment par le Conseil de sécurité, établissant des régimes de sanctions ou modifiant ceux qui sont en vigueur (par exemple au Soudan, en Angola et en Sierra Leone) et tout récemment, l'embargo sur les armes dans le cas de la République fédérale de Yougoslavie, ont été conçus de manière à inclure des mesures n'ayant pratiquement aucun impact humanitaire. Je me félicite également des efforts récemment déployés par le Conseil pour examiner l'aspect humanitaire des sanctions en Iraq, conformément à sa résolution 986 (1995). Les membres du Conseil ont en outre récemment approuvé diverses mesures pratiques visant à améliorer les travaux des comités des sanctions dans ce domaine, comme indiqué dans la note du Président du Conseil de sécurité en date du 29 janvier 1999 (S/1999/92). J'espère que de nouveaux progrès seront faits sur cette question.

¹³ Les groupes les plus vulnérables sont définis comme étant les enfants, les femmes enceintes ou allaitantes, les personnes âgées et les malades et handicapés.

dérogrations humanitaires et de procédures d'approbation appropriés, avant d'autoriser l'imposition de sanctions au niveau régional. Le Conseil souhaitera peut-être également surveiller les activités entreprises par les autorités chargées de l'application des sanctions régionales pour mettre en oeuvre les dérogations prévues et approuver les expéditions de produits humanitaires, et établir des procédures lui permettant de remédier aux carences.

F. Armes légères et mines terrestres antipersonnel

55. La prolifération et l'emploi abusif des armes légères et armes de petit calibre attisent les conflits, exacerbent les souffrances des victimes civiles et contribuent à l'effondrement des sociétés. Diverses initiatives ont été lancées aux niveaux international et régional afin de remédier à ce problème complexe, auxquelles je souscris pleinement. Le contrôle de la disponibilité des armes est un préalable indispensable au succès du processus de consolidation de la paix. Il exige d'adopter une approche multidimensionnelle comprenant les aspects suivants : démobilisation, réintégration des combattants, maintien de l'ordre, mesures visant à mettre un terme au trafic d'armes et règlements régissant l'enregistrement et l'emploi légaux des armes.

56. Les mines terrestres continuent de mutiler et de tuer des milliers de civils chaque année. Les munitions non explosées, en particulier les bombes-grappes, tuent et mutilent également des civils longtemps après leur utilisation. Bien que de nombreux États aient ratifié la Convention d'Ottawa sur les mines terrestres, un grand nombre ne l'ont pas encore fait et certains ne peuvent s'acquitter de leurs obligations conventionnelles sans l'assistance de l'ONU.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

26. **Impose des embargos sur les armes dans les situations où les civils et les personnes protégées sont visés par les parties au conflit, ou lorsque l'on sait que les parties commettent des violations systématiques et généralisées du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, notamment en recrutant des enfants soldats; et demande instamment aux États Membres de faire respecter ces embargos dans les territoires relevant de leur juridiction.**

27. **Encourage les États Membres à accorder une assistance et un appui politiques et financiers aux autres États, afin de les aider à mettre en oeuvre les dispositions de la Convention d'Ottawa.**

G. Maintien de la paix

57. Dans le passé, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont accompli de nombreuses tâches liées à la protection des civils; elles ont notamment découragé les violences contre les populations civiles; assuré la stabilité et encouragé un processus politique de réconciliation; appuyé les efforts visant à renforcer les cadres institutionnels, notamment dans les domaines des droits de l'homme et du maintien de l'ordre; protégé les agents humanitaires et fourni une assistance humanitaire; maintenu la sécurité et la neutralité dans les camps de réfugiés, notamment en séparant les combattants des non-combattants; établi des "zones de sécurité" afin de protéger les populations

civiles; découragé les exactions et remédié à ces abus, notamment en arrêtant les criminels de guerre.

58. Des difficultés sont apparues dans le passé dans des situations où il était prévu de combiner certains éléments d'un mandat de maintien de la paix avec une action coercitive, où les mandats n'étaient pas définis de manière suffisamment claire, ou bien lorsque les ressources allouées à la tâche à accomplir étaient insuffisantes. Il est donc important d'établir une distinction nette entre les tâches qui peuvent être accomplies avec une présence modeste, celles qui exigent une capacité de dissuasion crédible et celles pour lesquelles des mesures coercitives sont nécessaires.

59. En accordant une importance accrue à l'intégration des droits de l'homme et des préoccupations humanitaires dans les activités qu'il mène aux fins de la promotion de la paix et du règlement des conflits, le Conseil de sécurité reconnaît qu'il est nécessaire d'adopter une approche globale du maintien de la paix, démarche qui contribue également à renforcer la protection des civils. Dans son dernier rapport, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a noté que ces opérations "devaient avoir une portée multidisciplinaire et ne pas se limiter aux aspects militaires, de manière à englober aussi les activités concernant la police civile, l'aide humanitaire, le désarmement et la démobilisation, la lutte contre la prolifération des armes légères et la surveillance des droits de l'homme".

1. Ressources et appui

60. En règle générale, l'efficacité d'une opération dépend pour une large part de sa capacité de déployer rapidement les ressources nécessaires pour accomplir une tâche donnée. Si une opération arrive sur le terrain sans disposer des moyens nécessaires, cela limite son efficacité pratique et compromet sa viabilité politique. Une mission qui est perçue dès le début de son déploiement comme étant forte courra beaucoup moins de risques de confrontation qu'une mission perçue comme initialement vulnérable ou inefficace.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

28. Prenne des mesures afin de renforcer la capacité de l'Organisation en matière de planification et de déploiement rapides. Il faudrait notamment renforcer la participation au système de forces en attente des Nations Unies, notamment en augmentant les effectifs de la police civile et de l'administration civile spécialisée, et ceux du personnel humanitaire. Il faudrait également constituer des unités militaires et de police pouvant être déployées rapidement et mettre en place une capacité permettant de déployer rapidement un état-major de mission.

29. Veille à ce que ces unités reçoivent une formation dans les domaines du droit relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, y compris en ce qui concerne les dispositions concernant les enfants et les femmes, la coordination des aspects civils et militaires, et l'acquisition de compétences en matière de communication et de négociation.

2. Respect des normes internationales dans les opérations

/...

des Nations Unies

61. La présence et les activités des forces de maintien de la paix des Nations Unies dans des zones instables ont contribué dans une large mesure à la protection des civils dans les conflits armés. D'innombrables jeunes gens l'ont fait de façon désintéressée, certains au prix de leur vie. Afin de protéger les civils dans les conflits armés, ainsi que la légitimité et le respect des opérations de maintien de la paix et de leur personnel, nous devons examiner les cas où des membres du personnel de maintien de la paix se livrent à des agissements inadmissibles, notamment à des exactions contre la population civile. J'ai communiqué aux gouvernements fournissant des contingents un certain nombre de textes sur les obligations en matière des droits de l'homme et les codes de conduite. Il est essentiel que les programmes de formation nationaux accordent à ces obligations l'attention qu'elles méritent. J'ai également publié récemment un Bulletin du Secrétaire général sur le respect du droit international humanitaire par les membres des forces des Nations Unies, les informant des principes et règles de base régissant les moyens et méthodes de combat et la protection des civils et autres personnes protégées. Je compte que le Conseil de sécurité appuiera de manière appropriée mes demandes ultérieures visant à inclure un médiateur et, le cas échéant, des dispositifs d'enquête dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

30. Réaffirme l'importance du respect des dispositions du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme dans la conduite de toutes les opérations de maintien de la paix, en enjoignant aux États Membres de donner des instructions à leur personnel servant dans des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et à ceux qui participent à des opérations autorisées, conduites sous commandement et contrôle nationaux ou régionaux.

31. Appuie l'affectation d'un médiateur auprès de toutes les opérations de maintien de la paix, qui sera chargé d'examiner les plaintes de particuliers au sujet du comportement des membres des forces de maintien de la paix des Nations Unies, et établisse une commission d'enquête ad hoc, si nécessaire, afin d'examiner les déclarations relatives à des violations du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme qui auraient été commises par des membres des forces des Nations Unies.

32. Demande aux États Membres fournissant des contingents de faire rapport au Secrétariat de l'ONU sur les mesures prises afin de poursuivre en justice les membres de leurs forces armées qui ont violé les dispositions du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme pendant qu'ils étaient au service de l'ONU.

33. Établisse, le cas échéant, une présence de maintien de la paix au début du mouvement des réfugiés et des personnes déplacées, afin de veiller à ce qu'ils puissent s'installer dans des camps exempts de menaces, de harcèlement et non infiltrés par des éléments armés.

3. Coopération avec d'autres acteurs

62. L'ONU accueille avec satisfaction la possibilité de s'associer aux efforts déployés aux niveaux régional et sous-régional, lorsque cela contribue à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits. Toutefois, il est évident qu'une telle collaboration a certaines limitations et pose divers problèmes. Les organisations régionales sont en effet souvent confrontées à des difficultés de planification et à d'autres problèmes structurels ou financiers qui sont plus graves que ceux auxquels l'ONU doit faire face. Cela peut entraîner des interventions inégales dans différentes situations conflictuelles. Le fait que des activités inadéquates peuvent être entreprises au nom de l'ONU, lorsqu'une opération est autorisée sans être supervisée par l'Organisation, constitue également un sujet de préoccupation.

63. Dans le cadre de son suivi du rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, le Conseil de sécurité a reconnu que les organisations régionales pouvaient apporter une contribution et demandé d'intensifier les efforts afin de renforcer leur capacité. Il a également identifié diverses mesures qui pourraient contribuer à remédier à certaines difficultés mentionnées plus haut (S/PRST/1998/35). Le Conseil a souligné que les opérations régionales devaient veiller à ce que leurs personnels respectent et appliquent les dispositions du droit international, y compris le droit humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit des réfugiés. Dans ce contexte, il a réaffirmé son appui à l'inclusion d'éléments civils, pour traiter notamment des questions politiques et des questions relatives aux droits de l'homme; et reconnu l'importance de la contribution qui peut être apportée par le codéploiement d'une force de maintien de la paix des Nations Unies.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

34. Confirme que les organisations régionales peuvent conduire une opération conformément aux normes internationales, avant d'autoriser son déploiement, et mette en place des mécanismes lui permettant de contrôler efficacement de telles opérations.

H. Séparation des combattants ou éléments armés des civils dans les camps

64. Lorsque les forces de maintien de l'ordre d'un pays hôte ne sont pas en mesure de séparer les combattants ou éléments armés des civils dans les camps destinés aux personnes déplacées ou aux réfugiés, il est essentiel que la communauté internationale rétablisse le caractère humanitaire des camps. Le Conseil a examiné cette question lors du débat qu'il a consacré au rapport du Secrétaire général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit (S/1998/883). À l'issue de ces consultations, un certain nombre d'options, adaptées aux particularités de chaque situation, ont été proposées au Conseil. Les modalités d'application des recommandations ci-après nécessiteront de plus amples consultations entre le Département des opérations de maintien de la paix, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les pays qui fournissent des contingents.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

35. Déploie des observateurs militaires internationaux pour surveiller la situation dans les camps de personnes déplacées et de réfugiés lorsqu'on suppose la présence d'armes, de combattants et d'éléments armés. Si une telle présence est confirmée et si les forces nationales ne peuvent ou ne veulent pas intervenir, le Conseil devrait examiner la série d'options que j'ai exposées dans le document S/1998/883. Ces options pourraient impliquer le déploiement de forces armées régionales ou internationales disposées à prendre effectivement des mesures pour protéger les civils. Ces mesures pourraient comprendre le désarmement forcé des combattants ou éléments armés.

36. Mobilise un appui international en faveur des forces de sécurité nationales, cet appui pouvant aller d'un soutien logistique et opérationnel à des activités d'assistance technique, de formation ou de supervision, selon que de besoin.

37. Mobilise un appui international pour le déplacement des camps trop proches de la frontière avec le pays d'origine des réfugiés, de façon que les camps soient situés à une distance suffisante de la frontière pour que les conditions de sécurité soient remplies.

I. Désarmement et démobilisation

65. L'abondance des armements, et en particulier des armes légères et de petit calibre, que les parties en conflit peuvent se procurer contribue fortement à la multiplication et à l'intensification des conflits armés de par le monde ainsi qu'à la violation des accords de paix. Le désarmement et la démobilisation des combattants doivent compter parmi les toutes premières priorités de toute opération de maintien ou de consolidation de la paix des Nations Unies. Je renvoie à cet égard à la déclaration du Président du Conseil de sécurité, en date du 8 juillet 1999, qui offre d'utiles directives (S/PRST/1998/21).

Je recommande que le Conseil de sécurité :

38. Veille à ce que les accords de paix et les mandats de toutes les missions de maintien de la paix des Nations Unies prévoient, s'il le faut, des mesures spécifiques de désarmement, de démobilisation et de destruction des armes et munitions en surplus, et à ce que des ressources suffisantes soient rapidement mises à disposition. À cet égard, une attention particulière devrait être accordée à la démobilisation et à la réinsertion des enfants soldats.

J. Zones humanitaires et zones et couloirs de sécurité

66. Dans le cas des zones humanitaires et zones et couloirs de sécurité, la protection est assurée grâce à la désignation de zones ou itinéraires particuliers, qui sont neutralisés par le biais d'arrangements pris avec le consentement des parties (zones humanitaires) ou dont la sécurité est assurée par la force (zones de sécurité). L'expérience récente, en particulier en Bosnie-Herzégovine, atteste qu'il importe de mieux comprendre les incidences sur les plans humanitaire et politique et en matière de sécurité de l'établissement de zones en vue de protéger les civils.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

39. établisse, en dernier recours, des zones et des couloirs de sécurité temporaires pour la protection des civils et l'acheminement de l'aide dans les situations où des menaces de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre pèsent sur la population civile, étant bien entendu qu'il faut, avant d'établir de tels zones ou couloirs, avoir la garantie que l'on disposera de forces suffisantes et crédibles pour assurer la sécurité des populations civiles et la démilitarisation des zones en question et pour pouvoir, si besoin est, évacuer la population dans des conditions de sécurité.

K. Intervention en cas de violations systématiques et massives du droit international

67. L'efficacité des mécanismes de protection dépend avant tout de la volonté des États et autres protagonistes de respecter le droit international applicable. Dans les situations où les parties en conflit commettent des violations systématiques et massives du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme et font peser des menaces de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, le Conseil de sécurité devrait être disposé à intervenir en vertu du Chapitre VII de la Charte. La prise de mesures coercitives devrait être considérée comme un mécanisme de dernier recours afin de protéger les populations civiles dont la vie est directement menacée et d'assurer la sécurité des convois humanitaires.

Je recommande que le Conseil de sécurité :

40. Face à des violations massives et persistantes, envisage une action coercitive appropriée. Avant d'agir dans de tels cas, dans le cadre d'un arrangement de l'ONU, d'un arrangement régional ou d'un arrangement multinational, et afin de s'assurer un appui politique plus solide, de favoriser la confiance dans la légitimité de son action et d'éviter qu'on ne puisse l'accuser d'être sélectif ou de manifester un parti pris en faveur ou à l'encontre de telle ou telle région, le Conseil devrait prendre en compte les facteurs ci-après :

a) La nature et l'étendue des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et notamment le nombre de personnes touchées;

b) le fait que les autorités locales ne sont pas en mesure de maintenir l'ordre ou l'existence d'un schéma trahissant leur complicité;

c) Le fait que toutes les solutions pacifiques ou consensuelles ont été recherchées en vain;

d) Sa capacité à maîtriser les actions qui seraient entreprises;

e) Le recours limité et non disproportionné à la force, compte tenu des répercussions possibles sur les populations civiles et l'environnement.

VI. OBSERVATIONS

68. J'ai brossé, dans le présent rapport, un fidèle tableau des sombres réalités auxquelles les civils sont exposés dans les situations de conflit armé et les défis que ces dernières représentent pour la communauté internationale. J'ai recommandé des mesures précises au Conseil de sécurité en vue de contraindre les parties à des conflits à respecter les droits que la coutume et le droit international reconnaissent aux civils. On ne peut plus négliger le sort de ces derniers ni y voir une considération secondaire, sous prétexte d'éviter la complication des négociations ou des intérêts politiques. La protection des civils est un élément essentiel du mandat de l'Organisation des Nations Unies qui ne peut en transférer la responsabilité à quiconque. Elle est la seule organisation internationale qui ait les moyens et le pouvoir de mettre un terme à de telles pratiques. Je prie instamment le Conseil de sécurité de s'adonner pleinement à cette tâche.

69. J'ai pu constater avec plaisir que le processus de réforme dans lequel l'Organisation des Nations Unies est engagée depuis deux ans a fait prendre largement conscience qu'il faut adopter une approche globale et intégrée pour résoudre les crises et amener tous les acteurs à intervenir dans un cadre concerté, que ce soit sur les plans politique et humanitaire ou sur ceux du développement et des droits de l'homme. Il est manifeste que le Conseil de sécurité doit jouer un rôle de chef de file à cet égard. Nous attendons de lui qu'il indique comment résoudre les crises et encourage une coopération et une coordination très étroites entre tous les éléments du système des Nations Unies, les forces régionales, les acteurs bilatéraux, les gouvernements et les protagonistes autres que les États ainsi que la société civile, dont les organisations non gouvernementales internationales et le secteur privé. Je me félicite de l'intérêt accru manifesté par le Conseil pour les aspects humanitaires des conflits et compte sur une coopération encore plus étroite à l'avenir.

70. Dans le présent rapport, j'ai fait au Conseil des recommandations concrètes portant sur une gamme d'initiatives très étendue. Je suis convaincu que chacune d'elles peut contribuer à la protection des civils sinon dans toutes les situations, au moins dans certaines. Je souhaite, toutefois, appeler l'attention sur neuf propositions que je juge particulièrement importantes. Les deux qu'il convient de mentionner en premier lieu visent à renforcer de façon permanente la capacité du Conseil et de l'Organisation à protéger les civils en période de conflit armé. Ce sont les recommandations suivantes :

1. Prenne des mesures afin de renforcer la capacité de l'Organisation en matière de planification et de déploiement rapides. Il faudrait notamment renforcer la participation au système de forces en attente des Nations Unies, notamment en augmentant les effectifs de la police civile et de l'administration civile spécialisée, et ceux du personnel humanitaire. Il faudrait également constituer des unités militaires et de police pouvant être déployées rapidement et mettre en place une capacité permettant de déployer rapidement un état-major de mission (Recommandation 28).

2. Mette en place un mécanisme permanent d'évaluation technique et des régimes de sanctions régionaux pouvant utiliser les informations fournies par les membres du Conseil, les institutions financières compétentes, le Secrétariat, les organisations et autres acteurs humanitaires, afin de déterminer l'impact probable des sanctions sur les civils (Recommandation 23).

71. Viennent ensuite quatre recommandations que le Conseil pourrait appliquer lorsqu'il reçoit des informations qui donnent à penser que des violences contre des civils sont imminentes. Ce sont les recommandations suivantes :

3. Impose des embargos sur les armes dans les situations où les civils et les personnes protégées sont visés par les parties au conflit, ou lorsque l'on sait que les parties commettent des violations systématiques et généralisées du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, notamment en recrutant des enfants soldats; et demande instamment aux États Membres de faire respecter ces embargos dans les territoires relevant de leur juridiction (Recommandation 26).

4. Envisage de déployer dans certains cas une opération préventive de maintien de la paix ou une autre forme de présence préventive (Recommandation 12).

5. Recourt plus largement aux sanctions ciblées, afin de dissuader et de retenir ceux qui commettent des violations flagrantes du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, ainsi que les parties à des conflits qui ne cessent de braver ses résolutions, défiant son autorité (Recommandation 22).

6. Déploie des observateurs militaires internationaux pour surveiller la situation dans les camps de personnes déplacées et de réfugiés lorsqu'on suppose la présence d'armes, de combattants et d'éléments armés. Si une telle présence est confirmée et si les forces nationales ne peuvent ou ne veulent pas intervenir, le Conseil devrait examiner la série d'options que j'ai exposées dans le document S/1998/883. Ces options pourraient impliquer le déploiement de forces armées régionales ou internationales disposées à prendre effectivement des mesures pour protéger les civils. Ces mesures pourraient comprendre le désarmement forcé des combattants ou éléments armés (Recommandation 35).

72. Enfin, j'ai fait trois recommandations qui visent à alléger les souffrances des civils dans les cas où le conflit a déjà éclaté et où ils sont pris pour cible. Il s'agit des recommandations suivantes :

7. Souligne dans ses résolutions, à l'ouverture d'un conflit, qu'il est capital que les populations civiles aient pleinement accès à l'assistance humanitaire et que les parties concernées, y compris les acteurs autres que l'État, coopèrent pleinement avec le coordonnateur humanitaire des Nations Unies pour assurer cet accès et garantissent la sécurité des organismes humanitaires, conformément aux principes de la solidarité humanitaire, de la neutralité et de l'impartialité, et fasse savoir avec force que tout manquement à cet égard se soldera par l'imposition de sanctions ciblées (Recommandation 18).

8. Dans les situations de conflit ouvert, veille à ce que, chaque fois que nécessaire, les mesures voulues soient adoptées pour contrôler les médias qui incitent à la haine ou pour fermer leurs installations (Recommandation 16).

9. Face à des violations massives et persistantes, envisage une action coercitive appropriée. Avant d'agir dans de tels cas, dans le cadre d'un arrangement de l'ONU, d'un arrangement régional ou d'un arrangement multinational, et afin de s'assurer un appui politique plus solide, de favoriser la confiance dans la légitimité de son action et d'éviter qu'on ne puisse l'accuser d'être sélectif ou de manifester un parti pris en faveur ou à l'encontre de telle ou telle région, le Conseil devrait prendre en compte les facteurs ci-après :

a) La nature et l'étendue des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et notamment le nombre de personnes touchées;

b) le fait que les autorités locales ne sont pas en mesure de maintenir l'ordre ou l'existence d'un schéma trahissant leur complicité;

c) Le fait que toutes les solutions pacifiques ou consensuelles ont été recherchées en vain;

d) Sa capacité à maîtriser les actions qui seraient entreprises;

e) Le recours limité et non disproportionné à la force, compte tenu des répercussions possibles sur les populations civiles et l'environnement (Recommandation 40).

73. Bien que le droit doive avoir la primauté, il faut souvent assurer la sécurité physique avant la protection juridique. Le Conseil doit agir rapidement pour que ce principe devienne une réalité. Je me félicite qu'il ait demandé le présent rapport et j'espère sincèrement qu'il accordera l'attention voulue à toutes les recommandations qui y figurent. Il importe de fixer un mécanisme et un calendrier concertés pour le suivi de la question. Pour ma part, je suis disposé à rendre régulièrement compte au Conseil des progrès réalisés.
